Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

14 10

Laveren tussen verschillende belangen

Het Nederlandse buitenlands mensenrechtenbeleid 2008-2013

De bescherming en bevordering van mensenrechten vormt al decennialang een belangrijk onderdeel van het Nederlandse buitenlandbeleid. Tussen 2008 en 2013 gaf Nederland hier ongeveer EUR 324 miljoen aan uit. IOB onderzocht of de Nederlandse inspanningen op dit terrein hebben bijgedragen aan meer respect voor en betere bescherming en bevordering van mensenrechten. IOB koos hiervoor vijf thema's in het Nederlandse beleid: mensenrechtenverdedigers; vrouwenrechten; de rechten van lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders (LHBT); vrijheid van meningsuiting; en de relatie tussen het bedrijfsleven en mensenrechten.

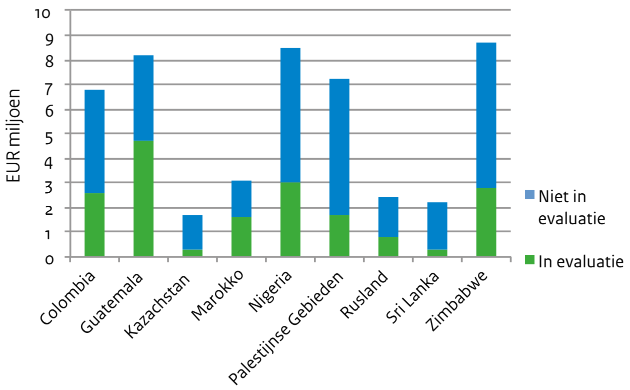
Het algemene beeld is positief: Nederland was consequent in zijn beleidskeuzes en heeft bijgedragen aan de bevordering van mensenrechten in de wereld. De inzet verschilde echter per land.

De evaluatie is kritisch over het gebrek aan informatie over de opvolging die aan diplomatieke acties wordt gegeven. Ook kan de coherentie tussen het buitenlandse mensenrechtenbeleid en het economische beleid worden versterkt. Het mensen-rechtenbeleid in Nederland zelf zet mogelijk de geloofwaardigheid van de inspanningen in het buitenland op het spel. Deze en andere conclusies trekt IOB in de beleidsevaluatie '*Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013*'.

Achtergrond

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948) staat aan de basis van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De bevordering van mensenrechten staat sinds lange tijd centraal in het Nederlandse buitenlandbeleid. Nederland zet verschillende instrumenten in ter verbetering van mensenrechten: beleidsdialoog, diplomatie, onderhandelingen in EU- en VN-verband en steun aan mensenrechtenorganisaties. Nederland gaf hier in totaal ongeveer EUR 54 miljoen per jaar aan uit.

Figuur *Evaluatiedekking negen landen*



IOB onderzocht, op basis van een aantal deelstudies, in negen landen (Colombia, Guatemala, Kazachstan, Marokko, Nigeria, de Palestijnse Gebieden, Rusland, Sri Lanka en Zimbabwe) en voor de vijf genoemde centrale thema's in het mensenrechtenbeleid in hoeverre Nederland bijgedragen heeft aan de gestelde doelen en waarom deze wel of niet behaald zijn.



Beleid

In de periode van evaluatie zijn er drie beleidsdocumenten over het mensenrechtenbeleid uitgebracht (2007, 2011, 2013). IOB concludeert dat de prioriteiten in het mensenrechtenbeleid consistent zijn geweest. In de regeringsperiode 2010-2012 verloren mensenrechten wel aan gewicht ten opzichte van andere prioriteiten, zoals het bevorderen van economische belangen van Nederland in het buitenland. Dit is de geloofwaardigheid van het mensenrechten-beleid niet ten goede gekomen. In de periode daarna kregen mensenrechten weer een impuls binnen het Nederlandse buitenlandbeleid en kwamen deze weer prominent op de agenda te staan.

Multilaterale inzet

In multilateraal verband zet Nederland zich op een betrokken en professionele wijze in voor mensenrechten. Nederland staat bekend als een speler met expertise die goed kan onderhandelen, bijvoorbeeld over resoluties in de Mensenrechtenraad. Zo heeft Nederland er in 2013 aan bijgedragen dat de aanname van een resolutie die de vrijheid van meningsuiting zou inperken werd afgewend. In de EU heeft Nederland zich onder meer hard gemaakt voor de totstandkoming van de eerste LHBT-richtlijnen in 2013.

Bevindingen landenniveau

In de door IOB onderzochte landen bleek de inzet en de reputatie van Nederland zeer wisselend. In Kazachstan, Rusland, Zimbabwe en (tot 2011) Guatemala was Nederland een belangrijke en zichtbare speler op het terrein van de mensenrechten, zowel in het kader van de EU als in zijn bilaterale contacten. In andere landen was de betrokkenheid van Nederland minder prominent. Redenen voor deze minder duidelijke inzet voor mensenrechten variëren van tactische overwegingen, de historische banden met een land, het bevorderen en veiligstellen van andere Nederlandse belangen – zoals op het gebied van energievoorziening of de economische betrekkingen – tot de capaciteit die op de ambassades beschikbaar is voor het uitdragen van het mensenrechtenbeleid.

Sinds het Verdrag van Lissabon (2009) verloopt de uitvoering van het mensenrechtenbeleid steeds meer via de Europese Unie. IOB constateert dat hier naast voordelen, zoals de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen (de stem van veel landen), ook nadelen aan verbonden zijn. In landen waar EU-lidstaten veel andere (economische, geopolitieke) belangen hebben bleek het lastig om tot een gezamenlijk EU-standpunt te komen of werd de boodschap nog wel eens afgezwakt. Dit was het geval in Marokko en Rusland. Het in toenemende mate leunen op de EU brengt ook capaciteitsproblemen met zich mee. Zo was de EU niet in staat om het gat te vullen dat ontstond na het sluiten van de Nederlandse ambassade in Guatemala, ondanks de onverminderde zorgen op het gebied van mensenrechten. Zimbabwe is een land waar zowel

Nederland als de EU zich wel duidelijk uitspraken over mensenrechten. Informatie over de resultaten van EU-inspanningen is schaars, maar IOB vond enkele positieve voorbeelden. Zo leidde de EU-inzet in Sri Lanka tot de vrijlating van een journalist.

Nederland spreekt landen ook zelf aan op hun mensenrechten-situatie, zowel openlijk als via zogenoemde 'stille diplomatie'. In Nigeria, Rusland en Zimbabwe werden bijvoorbeeld de rechten van LHBT aan de orde gesteld. In Marokko waren vrouwenrechten een belangrijk onderwerp van gesprek. IOB constateert dat er weinig informatie beschikbaar is over de effecten van de diplomatieke inspanningen.

Inzet op rechten voor LHBT

Nederland staat internationaal bekend om zijn aandacht voor mensenrechten, inclusief de rechten van LHBT'ers. In multilateraal verband is Nederland lange tijd een voortrekker op dit onderwerp geweest. De Nederlandse inspanningen hebben er onder meer toe bijgedragen dat ook niet-Westerse landen zich nu hard maken voor het onderwerp en dat de rechten van LHBT op de agenda van de EU staan.

De wijze waarop Nederland aandacht vroeg voor LHBT verschilde per land, maar werd door de meeste lokale mensenrechtenorganisaties gewaardeerd om de voorzichtige aanpak. Een uitzondering hierop vormt Rusland. Hier was Nederland – onder druk van de publieke opinie en het parlement in Nederland – openlijk erg uitgesproken. De meningen over dit optreden zijn verdeeld: sommige mensenrechtenorganisaties uitten hun waardering, maar andere vreesden voor een negatieve uitwerking op de meningsvorming in Rusland over LHBT.

Steun voor mensenrechtenorganisaties

Een belangrijk instrument voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid is de financiële, morele en politieke steun aan mensenrechtenorganisaties. Volgens IOB hebben de gefinancierde mensenrechtenprojecten via het Mensenrechtenfonds in veel gevallen positieve resultaten opgeleverd. IOB ziet wel dat relatief veel activiteiten zijn gericht op bewustwording, en minder op zaken als de bescherming van slachtoffers of de vervolging van mensenrechtenschenders. Ook is er nauwelijks afstemming met andere donoren. Een ander punt van zorg is dat met afnemende aanwezigheid van Nederland in de wereld in steeds minder landen mensenrechtenprojecten kunnen worden gesteund.

Coherentie

Mensenrechten dienen uitgedragen te worden in het gehele Nederlandse buitenlandbeleid, en dus ook te worden opgebracht tijdens handelsmissies. In de praktijk zijn het economische beleid en



het mensenrechtenbeleid nog twee op zichzelf staande terreinen binnen het buitenlandbeleid. In sommige gevallen bleek dat economische belangen een nadrukkelijke inzet op mensenrechten verhinderden.

Geloofwaardigheid

De geloofwaardigheid en daarmee de effectiviteit van de Nederlandse inzet op mensenrechten in het buitenland is nauw verbonden met hoe in Nederland zelf om wordt gegaan met kritiek op de mensenrechtensituatie, bijvoorbeeld waar het de omgang met asielzoekers betreft. Nederland reageerde wisselend op aanbevelingen van VN-lichamen en de Raad van Europa. In sommige gevallen kwam het tot positieve maatregelen, zoals de instelling van de Kinderombudsman en de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens. In andere gevallen was Nederland meer terughoudend in zijn reactie.

Aandachtspunten

Het zou goed zijn als Nederland meer inzicht zou kunnen verschaffen in de strategie voor en de resultaten van de diplomatieke inzet. Nederland zou zich ook kunnen inspannen voor een thematische taakverdeling binnen de EU. Ook zou meer aandacht kunnen gaan naar de effectiviteit van de EU-diplomatie.

Steun aan maatschappelijke organisaties is essentieel voor het mensenrechtenbeleid. Wel zou Nederland in moeten spelen op de meest belangrijke behoeften in landen. Ook is van belang dat de projectactiviteiten niet te eenzijdig zijn en zich richten op zowel de bescherming als op de bevordering van mensenrechten. Ambassades zouden voldoende capaciteit beschikbaar moeten hebben om de hoge ambities waar te kunnen blijven maken.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 398 (december 2014)
Navigating a sea of interests – Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013
ISBN: 978-90-5328-460-5
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl